

“一函两书”制度赋能新就业形态劳动者权益保障

陆涵 欧阳黎欣 刘书含 叶涵

中国劳动关系学院, 中国·北京 100048

摘要: 数字经济催生了海量新就业形态劳动者, 而“一函两书”制度作为工会劳动法律监督工具, 是化解新型劳动争议的关键机制。本文以新就业形态劳动者群体为研究对象, 通过梳理“一函两书”制度运行逻辑, 结合实践调研, 从劳动者权益受损现实、对工会及制度认知现状、基层落地应用难点、法检协同联动短板四大维度归纳制度运行现存问题, 针对性探索适配新就业形态的优化路径, 推动“工会+”多元维权模式迭代升级, 为数字时代劳动权益保障体系完善提供理论与实践参考。

关键词: 一函两书; 新就业形态劳动者; 工会; 劳动法律监督; 劳动权益保障

The "One Letter, Two Books" System Empowers the Protection of Rights and Interests of Workers in New Employment Forms

Lu Han, Ouyang Lixin, Liu Shuhan, Ye Han

China University of Labor Relations, China Beijing 100048

Abstract: The digital economy has given rise to a vast number of workers in new employment models. The "One Letter and Two Documents" system, as a tool for trade union labor legal supervision, which serves as a pivotal mechanism for resolving new types of labor disputes. This paper takes the group of workers in new employment models as its research subject; by analyzing the operational logic of the "One Letter and Two Documents" system and integrating findings from grassroots field research, it identifies existing challenges in the system's operation across four major dimensions: the reality of workers' rights being infringed upon, the current state of workers' understanding of trade unions and the institutional framework, the difficulties encountered in its implementation at the grassroots level, and the shortcomings in the coordination between judicial authorities and trade unions. Furthermore, this paper explores targeted pathways for optimizing the system to better accommodate new employment models, promotes the iterative upgrading of the "Trade Union +" diversified rights-protection model, and provides both theoretical and practical references for refining the labor rights protection system in the digital age.

Keywords: One letter, two books; Workers in new forms of employment; Trade unions; Labor law supervision; Protection of labor rights

0 引言

数字平台经济重构了传统用工, 依托互联网平台从业的新就业形态劳动者数量不断增长。“一函两书”是工会开展劳动法律监督的重要工具, 由《工会劳动法律监督提示函》《工会劳动法律监督意见书》《工会劳动法律监督建议书》三类文书组成, 构建起“事前提示、事中督促、事后移送”的柔性监督体系, 具备低成本、高效率、非对抗性优势, 能够适配灵活用工场景。但在基层实践中, “一函两书”制度面对新业态非标准用工场景适配性不足, 落地效能锐减。新业态劳动者大多缺乏书面劳动合同, 法定权益长期模糊, 遭遇侵权时存在维权成本高、举证难、救济渠道不畅等难题。基于此, 本文将剖析“一函两书”服务新业态劳动者的现实困境, 探索数字用工适配路径, 拓展适用边界; 同时推动“工会+法院+检察院+

平台企业”多元协同维权模式常态化运行。

1 “一函两书”的实际应用

1.1 基层工会“一函两书”实操流程

当前面向新就业形态劳动者劳动维权的“一函两书”标准化处置流程分为线索收集、初步核查、文书送达、督促整改、整改复核、线索移送六个环节。

第一, 线索收集。基层工会依托骑手驿站、线上维权小程序、线下走访、劳动者上门投诉四种渠道收集平台侵权线索, 留存电子证据。

第二, 初步核查。工会劳动法律监督委员会工作人员对接平台区域运营负责人, 核实侵权事实, 区分违规程度。

第三, 分级送达“一函两书”。对侵犯劳动者权益的违法用人单位, 协商不成发放提示函; 提示后未整改、侵权持续的, 出具监督意见书; 逾期不答复、拒不整改的平

台,由基层工会提请县级以上总工会,向政府行政执法部门制发监督建议书。

第四,督促整改。文书送达后设置整改期限,工会跟进,组织双方调解。

第五,整改反馈。企业提交整改报告后,工会核验整改情况,将整改结果告知维权劳动者。

第六,线索移送。逾期拒不整改的企业,工会将相关材料移送执法部门,涉嫌犯罪的同步移送司法机关。

1.2 “一函两书”与法院、检察院的协同机制运行情况

“一函两书”制度的突出特征在于构建了“工会+”的多元协同治理模式。2025年,全国总工会联合最高人民法院、最高人民检察院研究筛选了10个劳动法律监督“一函两书”典型案例。

在工会与法院协同治理层面,北京市“法院+工会”规范某网络科技公司灵活用工案是典型。法院发现企业存在“假外包、真派遣”等违法用工问题后,将司法建议抄送工会,依托“一函两书”协作机制进行沟通协调。人民法院与总工会同向发力,以司法刚性约束与工会柔性督促相结合的方式,倒逼企业纠正不规范的用工行为。

在工会与检察协同保护层面,上海市青浦区的“工会+检察”保护新就业形态劳动者的合法权益案具有示范性。人民检察院收到区总工会移送的线索后,聚焦平台算法考核失衡、派费支付规则不合理等核心争议问题开展调查。2025年5月,检察院向区人社局制发检察建议,督促其依法履行监管职责;同时,区总工会结合听证意见,向辖区快递物流企业发出《工会劳动法律监督提示函》,开展常态化劳动法律监督。检察监督与工会维权形成叠加效应,推动企业优化全网算法与劳动保障机制,惠及了165万余名新业态劳动者^[1]。

在机制建设层面,全国总工会与最高人民法院、最高人民检察院推进劳动者权益保障协同协作机制,依托“一函两书”制度搭建起社会与司法监督常态化对接渠道。各地在此基础上建立健全公检司工多部门信息共享、线索移送、联合调处、会商研判的工作机制,形成“工会前端排查发现侵权线索、司法后端提供法律支撑与追责保障”的全链条维权模式。目前,“一函两书”制度已初步形成完善的维权路径,发挥着不可替代的作用。

2 新就业形态劳动者权益保障现状与维权困境

据《2025年数字经济下灵活就业发展研究报告》,截至2024年底,全国灵活就业者规模达2.4亿人,其中依托

互联网的新就业群体约8400万人,占就业总人口的21%。

2.1 权益受损:从“形式平等”到“实质不公”

新就业形态的“新”使其从业者的劳动样态和职业生涯不同于传统劳动者,同时也给该群体的高质量就业和职业发展带来了一定挑战。

其一,劳动合同签订率偏低,用工关系模糊。据2025年河北省社科院针对网约车司机、外卖配送员等重点群体的问卷结果发现,仅27%的新就业形态劳动者与平台企业签订了劳动合同,21.24%和20.35%签订的是劳务协议或合作/承揽协议,并且仍有31.41%未签订任何合同或协议。绝大多数劳动者仅以民事合作关系被纳入,既被动接受平台管理,又因用工定性模糊难以维权,权益受损后缺少有效救济^[2]。

其二,社会保险参保率明显不足,养老保障缺口突出。当前我国有着超2.8亿的灵活就业者,占全国总就业人口的38%,但官方数据显示,截至2026年,灵活就业人员职工养老保险参保率仅29.5%。参保基数偏低之外,全国人大代表周燕芳指出,灵活就业和新就业形态人员养老保险“断保”问题日益突出,已有近38%的参保人员出现缴费中断情况。

其三,算法管理催生新型权益侵害,劳动者维权举证困难。平台依靠精密算法框定派单、定价、考核、奖惩规则,使劳动者处于“知情权架空”的状态,同时,机械量化的考核标准持续加重劳动者的压力,使其长期受制于算法管控与客观条件的双重约束。更关键的是,算法黑箱进一步抬高维权举证门槛:劳动者仅留存了碎片化证据,难以形成完整证据链佐证平台算法规则侵害了自身合法权益。

2.2 认知落差:工会认同与“一函两书”知晓度的断裂

调研数据显示,新业态劳动者对工会情感认同强、实际认可度低。情感上,多数劳动者对工会维护劳动者权益抱有心理期待;但就实践而言,该群体集体劳动权利保障存在双重短板,新业态工会覆盖不足、集体协商渠道匮乏,工会的维权服务难以落地。

同时,作为工会维权核心工具的“一函两书”制度普及程度极低,绝大多数新业态劳动者不了解该项维权机制。制度设计完善,但劳动者认知层面存在巨大断层,从源头限制了“一函两书”制度的治理效能。

2.3 “一函两书”基层落地遭遇多重困境

第一,新业态多层次跨地域分包用工模式,导致文书送达主体与管辖权责边界模糊。平台采用“平台总部一区

域运营公司—外包服务商”多层分包,劳动者由属地外包服务商日常管理,核心权限却归平台总部把控;工会向内地产外包公司发意见书,对方无权限调整算法,向异地平台总部传送文书时,又存在流程繁琐、成本偏高的问题。

第二,制度约束力偏弱、缺乏刚性强制力,削弱了监督整改实效。“一函两书”属于工会内部监督文书,无法律强制执行效力,平台企业收到后可能无视、拖延整改,而工会无直接处罚权限。

第三,传统证据认定标准与新业态电子侵权形态不相适配,事实认定难以精准落地。传统“一函两书”要求提供纸质证据,新业态劳动者仅持有电子材料,电子证据取证固化缺乏标准规范,工会难以固定完整违法证据,易导致事实认定模糊^[3]。

3 工会劳动法律监督的完善路径

当前,针对新就业形态劳动者权益保障困境,需围绕其用工特点做系统性优化,多方面完善“一函两书”制度,推动构建和谐稳定的劳动关系治理格局。

3.1 适配新业态用工特性,重构制度适用规则

针对平台多层级分包、“假外包真用工”项下的主体权责模糊问题,需突破传统劳动关系的形式外观限制,以实际管理、报酬发放规则等作为重要认定要素,从根源上解决因用工关系定性产生的维权难题。

3.2 优化证据认定规则,实质降低劳动者举证负担

完善“一函两书”配套文书模板,将电子派单记录、算法考核记录等电子数据正式纳入合法证据采信范围,同时明确劳动者自行收集的截图、个人端后台数据的证据效力认定,建立举证责任倒置制度降低劳动者取证责任,工会向平台发出监督文书时,平台需证明自身行为合法合理,破解算法黑箱导致的事实认定难题。

3.3 分层分类精准宣传,打通认知断层

针对新就业形态下部分用人单位与劳动者对工会劳动法律监督内涵、“一函两书”适用场景认知不足的现状,可对不同主体开展宣传教育,增进对制度的认识。

首先,针对用人单位,发放标准化操作指引,明确“一函两书”制度“事前合规指引”作用,帮助用人单位排查用工风险,助力平台企业健康发展。

其次,面向新就业形态劳动者,构建“线下+线上”宣传模式,即在快递站点、骑手驿站设权益指引海报,工会志愿者现场宣讲答疑,同时结合多媒体工具,将“一函两书”申请流程、维权方式改编为潮流形式传播,提升劳动者对制度的知晓度与信任感。

3.4 推动“一函两书”制度的数字化转型

传统线下“一函两书”模式存在线索发现滞后、证据固定困难、劳动者维权成本高等问题,影响劳动法律监督效能,因此需推动该制度数字化转型,从实体与程序层面补强监督效能。

第一,构建全流程数字化运行机制。首先,构建劳动违法线索数字化发现机制,借助前沿技术精准预测评估劳动领域风险;其次搭建标准化电子文书生成系统,内置各类劳动违法情形对应的法律依据与整改规范,可依据案件线索自动生成文书初稿,经审核后形成正式文件;最后,对逾期未整改主体,系统自动将线索同步劳动监察等相关平台,破除传统模式的监督虚化难题。

第二,完善数字化转型的权利保障与监督体系。一方面,在平台内部搭建线上异议复核渠道。用人单位对“一函两书”认定的违法行为存在异议的,可通过线上提交申诉材料申请复查,避免数字化监督不当损害其合法权益。另一方面,加强对“一函两书”机制的社会化监督。除涉及法定不公开情形外,案件的处理全流程应当向社会依法公开,接受劳动者与社会的监督。

4 结语

“一函两书”制度是工会劳动法律监督的创新机制,在保障新就业形态劳动者权益方面发挥了重要作用。但面对数字时代用工形态演变,该制度在基层仍面临权责模糊、约束力不足、数字化配套缺失等困境,难以维护新业态劳动者权益。未来,该制度仍需在立法完善、规则细化、数字化转型等方面持续优化,有望在构建和谐稳定的劳动关系治理格局中发挥更有效作用,为数字时代劳动权益保障体系完善提供有力支撑。

参考文献:

- [1] 阳泉市总工会.“一函两书”操作要点[EB/OL]. (2025-09-04)[2026-07-29].<https://www.yangqgh.org.cn/cms/flfg/39692.jhtml>.
- [2] 马梦婕.“一函两书”打破算法困局[J]. 中国工人, 2026(04).
- [3] 魏广萍, 杨思斌.“枫桥经验”视域下工会劳动法律监督范式革新[N]. 中国劳动关系学报, 2026(3):22-33.

基金项目:中国劳动关系学院本科生科研项目(26xjx025)。

作者简介:陆涵(2005.11-),汉族,浙江省温州市,本科,研究方向:工会的劳动者权益保护。